

ภาคผนวก

ภูมิหลัง และพัฒนาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 8 ของโลก คือ มีประชากรทั้งหมดประมาณ 127.67 ล้านคน¹ กระจายตัวอยู่ทั่วทั้งประเทศ โดยเมืองที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดก็คือ โตเกียว โยโกฮามา โอซาก้า นาโกย่า ซัปโปโร และโกเบ โดยการปกครองประเทศที่มีประชากรหนาแน่นถึงเพียงนี้ จะมีรัฐบาลกลางคอยปกครองเป็นศูนย์กลางอยู่ แต่ในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นแล้วรัฐบาลกลางก็อาจจะเข้าไปพัวพันในด้านการปกครองได้มากนัก เพราะในประเทศญี่ปุ่นจะมีการปกครองระดับท้องถิ่นของเขาเอง หรือกล่าวคือพวกเขามีรัฐบาลท้องถิ่นและการเมืองระดับท้องถิ่นของพวกเขาเองเพื่อพวกเขาสามารถปกครองตัวเองกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเรามองจำนวนประชากรทั้งประเทศญี่ปุ่นที่มากมายมหาศาล กับพื้นที่ของประเทศที่มีค่อนข้างจะจำกัดเป็นอย่างมาก² จึงเหมาะสมที่ส่วนกลางของประเทศจะให้อำนาจในการปกครองท้องถิ่น กับคนในท้องถิ่นเอง เพื่อจะเสริมสร้างให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น เพราะหากรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นแล้วนั้น จะต้องเกิดความไม่สมดุล และไม่มีประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่นเป็นแน่ ซึ่งจริง ๆ แล้วว่าญี่ปุ่นจะมีการเมืองท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยได้ถึงขนาดนี้ ก็มีพัฒนาการ และการปฏิรูปมาอย่างมากมายมาตั้งแต่ในอดีต

¹ ตัวเลขข้อมูลเมื่อ วันที่ 1 เดือนเมษายน 2006 ประชากรญี่ปุ่นมี 127.67 ล้านคน โดยมีสัดส่วนพอ ๆ กันระหว่างชาย และหญิง ซึ่งประชากรญี่ปุ่นมีมากกว่าไทยประมาณ 2 เท่า (国際観光振興機構 (JNTO). Hello Japan 2006. (Tokyo: Sankei Shimbunsha, 2006), p. 9.)

² พื้นที่ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีเพียง 378,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเล็กกว่าไทยประมาณ 0.7 เท่า และภูมิประเทศส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 70 เป็นภูเขา และมีที่ราบที่สามารถใช้อยู่อาศัยได้น้อยกว่าร้อยละ 30 แต่ประชากรของประเทศญี่ปุ่นมีมากกว่าไทยมากโดยญี่ปุ่นมีความหนาแน่นประชากร 342 คนต่อตารางกิโลเมตร (สำนักข่าวสารญี่ปุ่น สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. สำรวจญี่ปุ่น. (กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น, 2004), น. 2 – 4.)

ยุคเอโดะ (ค.ศ. 1603 – 1868) เป็นยุคที่ญี่ปุ่นยังคงมีการปกครองแบบฟิวด้ล³ มีเจ้าเมือง หรือโดเมียวคอยปกครองเมืองต่าง ๆ ในญี่ปุ่น ภายใต้การปกครองของโชกุน ซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศแทนจักรพรรดิ แต่ต่อมาในปลายทศวรรษ 1860 มีรัฐประหารยึดอำนาจในการปกครองคืนจากโชกุน ส่งคืนให้แก่จักรพรรดิ ถือเป็นการสิ้นสุดยุคเอโดะ เข้าสู่ยุคของจักรพรรดิเมจิ หรือยุคเมจิ (1868 - 1912)⁴ ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในประเทศญี่ปุ่น ที่สำคัญคือ การปฏิรูปเมจิ ได้มีการปฏิรูปการปกครองต่าง ๆ ให้ทันสมัย โดยในช่วงทศวรรษ 1880 การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของญี่ปุ่นจึงเริ่มต้นขึ้น เพราะในช่วงนี้รัฐบาลเมจิของญี่ปุ่นได้พยายามที่จะศึกษารูปแบบการปกครองแห่งชาติสมัยใหม่ ทั้งรูปแบบของการปกครองส่วนกลาง และรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น จากประเทศทางตะวันตก ก่อนที่จะบัญญัติใช้รัฐธรรมนูญเมจิในราวทศวรรษที่ 1890 เพื่อเป็นการประกาศตัวว่า ญี่ปุ่นเองนั้นได้ปรับตัวเองเป็นชาติสมัยใหม่แล้ว โดยรัฐธรรมนูญฉบับเมจินี้ได้มีพระราชบัญญัติจังหวัด (Prefectural Code หรือ Fukensei) และพระราชบัญญัติอำเภอ (District Code หรือ Gunsei) ขึ้นมา และได้ยกเลิกระบบหัวเมือง หรือ ฮันไป โดยพระราชบัญญัติจังหวัดที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ได้จัดระเบียบให้แก่ญี่ปุ่นโดยจะแบ่งประเทศญี่ปุ่นออกเป็น 46 จังหวัด (ถ้าเป็นในภาษาญี่ปุ่นจะเรียก จังหวัดโตเกียว ว่า TokyoTo โอซาก้า และเกียวโต ว่า Fu และเรียกอีก 43 จังหวัดว่า Ken ซึ่งการเรียกชื่อที่ต่างกันนี้เป็นเพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์เท่านั้น) และอีก 1 เขตปกครองพิเศษ ก็คือ ฮอกไกโด ซึ่งถ้านับกันจริง ๆ แล้วก็คือญี่ปุ่นมีจังหวัด 47 จังหวัดนั่นเอง สำหรับพระราชบัญญัติอำเภอนั้น กำหนดให้อำเภอเป็นเขตปกครอง “ตนเอง” แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอนั้นได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยนี้สามารถควบคุมการปกครองของแต่ละท้องถิ่นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเมจิก็คงไม่ได้ให้ความเป็นประชาธิปไตยต่อการปกครองท้องถิ่น ตามหลักที่ประชาธิปไตยควรจะเป็น และระบบแบบนี้ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ญี่ปุ่นมีคณะผู้ยึดครองจากสหรัฐอเมริกาทำการปฏิวัติระบบการปกครองต่าง ๆ ของญี่ปุ่น โดย

³ ระบบฟิวด้ล คือ ระบบเจ้าครองนคร ระบบเจ้าขุนมูลนาย แต่เดิมในภาษาไทย เคยใช้คำว่าระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (ศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2536) จาก ทองสุก เกตุโรจน์. ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่ แปลจาก The Modern History of Japan ของ Prof. W.G. Beasley. (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2543), น. 14

⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 152 - 153

การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ตามอย่างประเทศทางตะวันตก ซึ่งก็รวมทั้ง การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกปฏิรูปโดยยึดตามมาตรฐานในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁵

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับสหรัฐอเมริกา⁶ ส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องยุบกระทรวงมหาดไทยลง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงต้องมีการยกเลิกโครงสร้างอำนาจแบบอำนาจนิยมที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนอยู่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยที่ทรงอำนาจในการปกครองของญี่ปุ่นจึงถูกส่งยุบลงไปเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 1947 ซึ่งการยุบกระทรวงมหาดไทยที่คุมอำนาจการปกครองของประเทศอยู่ทำให้ ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับสิทธิ และอำนาจในการควบคุมตัวเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลเหมือนสมัยก่อน สงครามโลกครั้งที่ 2 และนอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกถึงการให้สิทธิ และประชาธิปไตยต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด⁶

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนั้น ได้ถูกร่างโดยคณะยึดครองจากสหรัฐอเมริกาโดยยึดหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy)” ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92 – 95 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 โดยบัญญัติไว้ดังนี้⁷

มาตราที่ 92 “ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การ และการดำเนินการของหน่วยปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น”

มาตราที่ 93 “หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นองค์กรให้ความคิดเห็นต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภา และพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนภายในเขตชุมชนของตน”

มาตราที่ 94 “องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินดำเนินกิจการและบริหารและออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตราที่ 95 “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษซึ่งใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ลงคะแนนเสียงในพื้นที่การปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁵ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” *รวมบทความญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ*. (กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, 2542), น. 136 – 139.

⁶เรื่องเดียวกัน. น. 140 – 141.

⁷ปรัชญา เวสารัชช. *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น*. (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2542), น. 6

นอกจากจะออกเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ญี่ปุ่นยังได้มีการออกบังคับใช้ใน รูปแบบของกฎหมายในเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ได้ ตราขึ้นถูกเรียกว่า กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) โดยตราขึ้นเมื่อ วันที่ 17 เมษายน 1947 โดยประกาศ และมีผลบังคับใช้พร้อมกับรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ในปีเดียวกัน นั้นเอง⁸

ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การเมืองการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นประชาธิปไตยเป็น อย่างมาก แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกร่างโดยฝ่ายยึดครองจากสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีความเป็นประชาธิปไตยสูงตามแบบฉบับตะวันตก และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เองก็ใช้เรื่อยมาจนปัจจุบัน และจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถสรุปเป้าหมายของการปกครอง ท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งคณะยึดครองจากสหรัฐอเมริกาวางรากฐานเอาไว้ให้ ดังนี้

ประชาธิปไตยในการเมืองการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น

ในการกำหนดเป้าหมายในการจัดทำกรปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแต่เริ่มแรกของคณะ ยึดครองจากสหรัฐอเมริกาเป็นตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวความเป็นประชาธิปไตยนี้คณะยึด ครองสหรัฐ เป็นผู้วางรากฐานเอาไว้ ซึ่งพอจะสรุปออกมาได้สองประการใหญ่ ๆ คือ⁹

1. การประกันสิทธิเสรีภาพ และอำนาจในการปกครองตัวเองของท้องถิ่นในญี่ปุ่น

จากบทบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้วนั้น จะคอยเป็นแนวป้องกันอย่าง ดีในการใช้อำนาจของระบบราชการส่วนกลาง ในแง่ที่เมื่อเศรษฐกิจ และสังคมท้องถิ่นเกิดการ พัฒนา ตามปกติจะเกิดแนวโน้มที่ระบบราชการจะต้องพยายามเข้ามาควบคุมการบริหารกิจการ ท้องถิ่นของคนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นการละเมิดเสรีภาพของ หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น หรือ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีอำนาจเป็นโลป้องกันปัญหานี้

นอกจากนี้ในแง่ผลพวงตามมาจากการให้ประชาธิปไตยแก่ชุมชนคือ เป็นการเปิดโอกาส ให้ชุมชนย่อย ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งปกติแล้วจะแสดงอิทธิพลต่อรัฐบาลกลางได้น้อย หรือแทบไม่ได้เลย

⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 54.

⁹ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเลือกตั้งท้องถิ่นใน ญี่ปุ่น” รวมบทความญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ, น. 139-140.

แต่ถ้าเป็นในเชิงท้องถิ่นแล้วพวกเขาสามารถที่จะเรียกร้อง และกดดันรัฐบาลท้องถิ่นได้โดยตรงว่า เนื่องจากพวกเขาไม่จำเป็นต้องไปเรียกร้องรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นก็มีอำนาจต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว ในจุดนี้เราสามารถมองเห็นได้ชัดเลยว่า การให้อำนาจ และเสรีภาพแก่ท้องถิ่นเช่นนี้ เป็นเหมือนการแบ่งประเทศญี่ปุ่นออกเป็นรัฐอิสระย่อย ๆ 47 รัฐ ซึ่งก็คือ 47 จังหวัดนั่นเอง เพราะแต่ละที่ก็มีรัฐบาล และการเมืองท้องถิ่นของเขาตัวเอง ซึ่งรัฐบาลกลางก็รับหน้าที่เป็นเพียงแค่นายคอกยสอดส่งดูแล ซึ่งแม้จะไม่ได้มีความเป็นอิสระเท่าระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่สามารถถอดกฎหมายเองเพื่อใช้ในรัฐของตน แต่รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นก็มีความอิสระจากส่วนกลางมากกว่าของไทย

2. การส่งเสริมให้คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น

จากการที่คนในท้องถิ่นมีสิทธิ และส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นของพวกเขาเอง ไม่ว่าจะ มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้นำของพวกเขา หรือพวกเขาเองก็มีสิทธิ์มีเสียงมากยิ่งขึ้นในท้องถิ่นของเขาเอง ทำให้คนในท้องถิ่นเกิดแรงผลักดันให้เขารักท้องถิ่น ทำให้รู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของท้องถิ่นนั้น และจะต้องทำประโยชน์เพื่อท้องถิ่นของพวกเขาเอง

การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาส และให้อำนาจประชาธิปไตยแก่ท้องถิ่นได้ปกครองตัวเอง และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นนั้น จึงทำให้การเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องไม่ไกลตัวสำหรับคนท้องถิ่นเอง เพราะเขาได้มีส่วนร่วม และทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องไม่ซับซ้อน และไม่ยากที่จะเข้าใจ และพวกเขาเองก็มีโอกาสในการที่คนในท้องถิ่นจะแสดงความต้องการของตัวเองให้ปรากฏ หรือเรียกร้องสิ่งใด ๆ ก็ตาม

นอกจากนั้นยังเสริมสร้าง และฝึกฝนความเป็นพลเมืองให้แก่คนในท้องถิ่น ในด้านที่พวกเขาได้รู้จักสิทธิ และหน้าที่ของตนเอง เพราะพวกเขาต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อชะตากรรมของท้องถิ่นของพวกเขาเอง จุดนี้ยังเป็นแรงผลักดันอีกแรงในการที่จะทำให้คนในท้องถิ่นต้องเข้ามาสนใจในเรื่องการเมืองท้องถิ่น และพยายามที่จะมีส่วนร่วมต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง